



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF

Parecer n.º 155/ 2002/ COGDC/SEAE/MF

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2002.

Referência: Ofício MJ/ SDE/ GAB nº 5253/99, de 21 de outubro de 1999.

Assunto: Processo Administrativo n.º 08012.001325/99-78
Representante: AFEAL - Associação Nacional dos Fabricantes de Esquadrias de Alumínio
Representadas: Alcan Alumínio do Brasil Ltda; Alcoa Alumínio S/A; ALUVALE - Vale do Rio Doce Alumínio; Billiton Metais S/A; CBA - Companhia Brasileira de Alumínio

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos da Lei nº 8.884/94, parecer técnico referente à denúncia de fixação, em comum acordo, de preços do alumínio primário.

Em seu Parecer nº 064, de 20 de maio de 1999, a SEAE manifestou-se à respeito de averiguação preliminar sobre denúncia de fixação, em comum acordo, de preços do alumínio primário. À época, a Secretaria identificou a existência de um “acordo sobre o mecanismo de fixação de preços, entre empresas concorrentes do mercado de alumínio primário, através de referência a uma cotação internacional mais um prêmio pré-estabelecido”.

Instaurado o processo administrativo, a SEAE reitera a pertinência da denúncia e apresenta nova manifestação sobre os aspectos econômicos da conduta das empresas produtoras de alumínio primário, incorporando o esclarecimento de questões levantadas pelas empresas representadas no processo.

I. DAS PARTES ENVOLVIDAS

I.1. Representante

AFEAL - Associação Nacional dos Fabricantes de Esquadrias de Alumínio. Criada há 18 anos, a AFEAL reúne hoje os maiores fabricantes de esquadrias de alumínio do país. São empresas voltadas para a produção de caixilhos especiais - fachadas cortinas e entre vãos - e padronizados. O quadro associativo é formado, ainda, por fornecedores de insumos, como alumínio extrudado, acessórios e tratamento de superfície.

I.2. Representados

I.2.1. Alcan Alumínio do Brasil Ltda

A Alcan Alumínio do Brasil Ltda. ("Alcan") é uma empresa filiada ao Grupo canadense Alcan. No Brasil o grupo atua por meio de subsidiárias, sendo a Alcan Alumínio do Brasil Ltda. a principal delas. Suas principais atividades no Brasil são a extração de bauxita, o refino de alumina, produção de alumínio primário, produção de laminados e folhas planas, reciclagem de latas de alumínio, refundição, fabricação de embalagens de alumínio e aluminas para fins específicos, hidratos, aluminas para fusão e cerâmica.

A principal acionista da Alcan é a Alcan Empreendimentos Ltda., que detém 99,7% das quotas sociais representativas do seu controle acionário. A Alcan Empreendimentos Ltda., por sua vez tem 99,7% de suas quotas sociais pertencentes à Alcan Aluminium Limited.

I.2.2. Alcoa Alumínio S/A

A ALCOA ALUMÍNIO S. A (Alcoa) é uma empresa brasileira pertencente ao Grupo Alcoa, de nacionalidade norte-americana, que atua mundialmente na indústria metalúrgica/alumínio. A Alcoa produz também embalagens PET (polietileno tereftalato), tampas plásticas, pré-forma e equipamentos para encapsulamento de tampas e para lavagem de garrafas PET.

O seu capital social pertence a três empresas, mas seu controle é efetivamente exercido pela Brazil Holdings Company, detentora de mais de 58% do capital votante, conforme os dados contidos no Quadro I.

Quadro 1: Composição Acionária da Alcoa

ACIONISTA	PARTICIPAÇÃO(%)
Alcoa Brazil Holdings Company	58,99
Allpar Limited	28,41
Trelawney Inc.	12,50
TOTAL	100,00

I.2.3. ALUVALE - Vale do Rio Doce Alumínio

A ALUVALE - Vale do Rio Doce Alumínio é uma empresa do Grupo Vale do Rio Doce, e atua no país no mercados relacionados à alumínio. A ALUVALE e a BHP

BILLITON são detentoras da empresa Valesul Alumínio S.A. A participação acionária da Aluvale é de 54,51%, e da BHPBilliton de 45,49%.

I.2.4. Billiton Metais S/A

O grupo BHPBilliton possui atividades em extração mineral e na indústria metalúrgica. A atuação do grupo, no Brasil, ocorre através de subsidiárias dentre as quais destaca-se a Billiton Metais S.A. (onde detém 100% do capital social). A Billiton Metais S.A. atua na fabricação de alumínio primário.

I.2.5. Companhia Brasileira de Alumínio (CBA)

A COMPANHIA BRASILEIRA DE ALUMÍNIO (CBA) é uma empresa nacional, produtora e distribuidora de alumínio, pertencente ao grupo Votorantim. Os principais acionistas da CBA estão apresentados a seguir:

Quadro 2: Composição acionária da CBA

Acionista	Participação no Capital Votante (%)
Hejoassú Administração Ltda.	54,6
S.A. Indústrias Votorantim	31,0
Siderúrgica Barra Mansa	14,1
Outros	0,3

II. CARACTERIZAÇÃO DA DENÚNCIA

Até o início da década de 90, os preços do alumínio primário foram controlados pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). O controle de preços restringiu a concorrência e provocou escassez do produto no mercado nacional. Ainda durante a vigência do CIP, produtores e consumidores de alumínio primário passaram a negociar conjuntamente um mecanismo de formação de preços que permitisse eliminar o suposto desequilíbrio entre oferta e demanda no mercado interno.

O resultado da primeira dessas negociações foi divulgado em reunião da Câmara Setorial de Metais Não-ferrosos em julho de 1991, em que se definiu que os preços domésticos do alumínio primário, em cada mês, seriam estabelecidos com base em um preço preestabelecido, qual seja: a cotação do mês anterior na London Metal Exchange (LME), modalidade 3 meses, acrescido de um prêmio de US\$100/tonelada, correspondente ao custo de internação do produto.

Esse mecanismo de precificação deveria durar apenas 90 dias, com cessação prevista para outubro de 1991, pois os preços do alumínio tinham sido liberados pelo governo no dia 20 de novembro de 1991. Portanto, a partir dessa última data, o governo brasileiro deixou de determinar os preços que deveriam ser cobrados pelos produtores de alumínio primário. Assim, a eventual utilização de uma fórmula comum de fixação de preços passou a ser entendida como uma formação de cartel, de inteira responsabilidade das empresas envolvidas na prática.

Portanto, estará caracterizado que as representadas cometeram infração à ordem econômica se for demonstrado que o acordo para fixação de preços de alumínio

primário continuou a vigorar após o mês de novembro de 1991, e em especial, após o início da vigência da Lei nº 8.884, de 1994.

Como não se pretende inverter o ônus da prova, a SEAE pretende demonstrar que os preços após novembro de 1991 não poderiam ser explicados de outra forma, que não por um preço concertado entre as firmas do setor.

III. DAS PROVAS CONCLUSIVAS OU INDÍCIOS

Não há provas conclusivas (criminais, cabais ou diretas) da existência de cartel no mercado brasileiro de alumínio primário, mas há indícios. Estes foram levantados a partir da análise dos preços calculados pela fórmula estabelecida em junho de 1991 e dos preços cobrados pelos Representados. Outro indício considerado está relacionado à ausência de guerras de preços neste setor no período analisado.

Com a finalidade de verificar a pertinência da denúncia, esta Secretaria coletou dados relativos aos preços do alumínio primário na London Metal Exchange (LME - 3 meses) e aos preços médios *ex-fabrica* praticado pelos Representados no mercado nacional, calculados pela Associação Brasileira do Alumínio (ABAL), em pesquisa semanal realizada junto a fabricantes e consumidores de alumínio primário no país. Estes dados têm periodicidade mensal e referem-se ao período de janeiro de 1989 a dezembro de 1998. Além disso foram utilizados dados referentes aos preços praticados por cada um dos Representados para o período de julho de 1994 a janeiro de 1999.

Antes de realizar a análise dos preços, cabe fazer um breve, mas importante, comentário a respeito dos preços que poderiam ser cobrados pelos Representados. A cotação da LME serve como parâmetro para o cálculo do preço praticado no mercado nacional, porém este não é o preço mínimo pelo qual os produtores nacionais de alumínio primário poderiam vender este produto no país, sem incorrer em custos de oportunidades mais elevados que a receita obtida com as vendas no mercado interno. Isto porque para a venda de alumínio na Europa é preciso levar o metal até os compradores europeus, o que faz com que as empresas estabelecidas no Brasil arquem com os custos de exportação do produto. Com isso, o preço mínimo pelo qual o produto poderia ser vendido no Brasil seria correspondente à cotação no mercado internacional (LME) menos os custos para exportação deste produto.

Por outro lado, o preço máximo que estas empresas poderiam cobrar no mercado interno é o maior preço que pode ser cobrado a fim de que importação do produto por parte do consumidor brasileiro não seja atrativa. Este preço seria equivalente ao preço do produto na LME mais os custos de importação do produto que seriam de responsabilidade dos consumidores. Estes preços, máximo e mínimo podem ser representados pelas seguintes fórmulas:

$$P_{MIN} = LME - C_{EX}$$

$$P_{MAX} = LME + C_{IM}$$

onde, C_{EX} representa os custos envolvidos na exportação do produto e C_{IM} os custos para importação deste mesmo produto.

Uma estimativa para os custos de internação do produto foi feita para o mês de janeiro de 1999 e é apresentada na tabela a seguir:

Quadro 3: Custo de Importação do Alumínio Primário

Pré-custo de Importação - US\$/t			
Produto	Alumínio Primário		
Classificação Fiscal	7601.10.		
Imposto de Importação	9%		
Impostos sobre Produto Industrializado	4%		
País de origem	Europa	E.U.A.	Venezuela
Transporte	Marítimo	Marítimo	Marítimo
	VALOR	VALOR	VALOR
LME (cash)	1218,80	1218,80	1218,80
Prêmio sobre LME (US\$/t)	20,00	20,00	20,00
Valor F.O.B. (LME Cash + prêmio)	1238,80	1306,80	1238,80
Frete marítimo (Porto de Santos)	45,00	35,00	40,00
Seguro (0,1815% s/ valor)	2,35	2,45	2,33
FOB+frete+10%despesas)			
Valor C.I.F.	1286,15	1344,25	1281,13
Imposto de importação (alíquota aplicada)	9%	9%	9%
Imposto de importação (%s/ valor C.I.F.)	115,75	120,98	0,00
AFRMM (25% s/ frete)	11,25	8,75	0,00
Outras despesas (6% s/ valor F.O.B. + frete)	77,03	80,51	76,73
Custo Total (importação)	1490,18	1554,49	1357,86
Média preço nacional	1311,22	1311,22	1311,22
Diferença entre custo total de importação e a média do preço nacional	178,96	243,27	46,64

Nota: Os dados referem-se a janeiro de 1999 e a volumes superiores a 2000t

LME Cotação Cash - Jan/99 e Média Nacional - Semana de 11/01/99 a 17/01/99

Prêmio e fretes nos mercados indicados em Jan/99/98

Brasil outorga 100% de preferência nas importações provenientes da Venezuela (ACE-27) e isenta de AFRMM

Para efeito de custo, deve-se ainda considerar:

- custo financeiro para abertura de Carta de Crédito 0,34% sobre o valor de crédito *(US\$ 4,25t)

- transporte até São Paulo - US\$22,00/t

- desestiva no Porto de Santos - US\$ 25,00/t

A partir do quadro 3 verifica-se que o preço do produto internado é superior em mais de US\$ 100,00 (logo, ao preço da fórmula) caso as importações sejam provenientes da Europa ou Estados Unidos, e igual a US\$ 46,64 para as importações de produtos venezuelanos. Além disso foram coletados dados do sistema LINCE referentes às importações de alumínio primário para os anos de 1997 a 2000 e foi verificada a diferença entre os preços FOB e CIF. Estes valores são apresentados nas tabelas a seguir para os seguintes produtos: (1) Alumínio não-ligado (NCM 76011000), e (2) Ligas de Alumínio (NCM 76012000).

Quadro 4: Preços FOB e CIF de Alumínio Primário

Produto: 76011000 - Alumínio não-ligado				
	1997	1998	1999	2000
FOB US\$/Ton	1.615,59	1.414,14	1.460,68	1.578,73
CIF US\$/Ton	1.695,04	1.494,62	1.560,92	1.661,36
Imposto de Importaçã	152,55	134,52	140,48	149,52
CIF+Imposto - FOB	232,00	214,99	240,73	232,16

Produto: 76012000 - Ligas de Alumínio				
	1997	1998	1999	2000
FOB US\$/Ton	2.215,96	2.094,40	2.437,92	2.310,34
CIF US\$/Ton	2.338,15	2.174,28	2.527,88	2.383,29
Imposto de Importaçã	210,43	195,69	227,51	214,50
CIF+Imposto - FOB	332,63	275,57	317,47	287,45

Observa-se, a partir das tabelas acima, que para o produto alumínio primário os custos de internação ficam entre US\$ 215 e US\$ 240 dólares, enquanto que para as ligas de alumínio este custo variou entre US\$ 275 e US\$ 330.

Será verificado, a partir de agora, se os Representados realmente seguiram a fórmula definida em julho de 1991, já discutida acima. Em primeiro lugar será feita uma comparação entre o preço que vigoraria no mercado nacional caso a fórmula de fixação de preços estivesse sendo seguida e o preço médio cobrado no mercado nacional, segundo a ABAL.

Quadro 5: Preços Médios no Mercado Nacional (US\$/ton)

Período	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Janeiro	1294,65	1373,14	1637,36	1182,94	1339,72	1233,43	2129,69	1724,30	1644,71	1590,32
Fevereiro	1410,00	1546,64	1486,44	1282,84	1319,53	1317,02	2102,71	1674,63	1674,45	1595,10
Março	1410,00	1743,57	1446,05	1373,52	1304,46	1356,00	1923,92	1691,86	1724,94	1545,64
Abril	1391,05	1389,65	1311,67	1368,28	1244,55	1374,00	1957,46	1705,60	1670,05	1516,78
Mai	1284,42	1685,92	1305,50	1394,88	1233,15	1396,00	1895,80	1693,23	1711,44	1492,56
Junho	1235,81	1716,93	1281,92	1377,32	1245,31	1474,88	1909,15	1603,57	1682,63	1427,72
Julho	1133,52	1722,75	1347,00	1357,11	1308,25	1616,97	1955,15	1553,37	1663,89	1395,88
Agosto	1145,28	1844,57	1389,61	1373,60	1284,04	1591,34	2018,04	1562,23	1805,84	1422,78
Setembro	1113,72	2084,91	1352,38	1357,86	1235,00	1706,42	1896,76	1528,93	1718,63	1450,47
Outubro	1169,70	2146,89	1271,71	1308,57	1192,50	1846,06	1815,20	1429,28	1731,61	1416,70
Novembro	1231,07	1890,52	1259,76	1250,20	1132,62	2023,26	1748,76	1509,38	1701,26	1401,62
Dezembro	1288,35	1718,82	1206,39	1263,72	1155,22	2017,69	1758,88	1593,47	1670,09	1384,70

Quadro 6: Preço Calculado pela Fórmula (US\$/ton)

Período	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Janeiro		1736,37	1657,53	1222,79	1330,64	1214,26	2005,03	1788,55	1630,78	1655,21
Fevereiro	2459,67	1642,41	1648,18	1301,41	1329,10	1292,18	2195,19	1706,00	1704,32	1609,48
Março	2266,70	1566,10	1636,85	1392,13	1323,68	1391,33	2056,45	1719,76	1709,85	1583,93
Abril	2153,71	1668,55	1628,80	1406,11	1273,80	1412,28	1939,63	1743,21	1763,18	1560,34
Mai	2174,00	1635,63	1523,19	1442,88	1231,20	1404,03	1955,47	1720,70	1694,52	1546,13
Junho	2209,43	1648,76	1426,95	1432,16	1246,92	1449,98	1871,64	1721,88	1745,98	1492,53
Julho	1962,73	1683,52	1407,50	1401,30	1288,93	1529,59	1901,64	1619,00	1690,67	1437,16
Agosto	1843,29	1700,41	1429,43	1437,67	1326,16	1615,14	1976,62	1595,11	1711,35	1432,61
Setembro	1893,95	1905,55	1387,86	1428,93	1294,79	1584,25	2014,45	1599,17	1786,43	1431,58
Outubro	1815,76	2093,05	1342,10	1392,93	1235,73	1693,48	1891,90	1542,95	1724,57	1469,80
Novembro	1869,41	1906,17	1279,11	1297,89	1208,12	1817,90	1810,00	1468,41	1724,72	1433,32
Dezembro	1816,27	1722,82	1262,86	1283,05	1161,11	2006,07	1789,89	1573,12	1726,15	1410,19

Quadro 7: Diferença Absoluta entre o Preço Médio no Mercado Nacional e o Preço Calculado pela Fórmula

Período	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Janeiro		20,9%	1,2%	3,3%	0,7%	1,6%	6,2%	3,6%	0,9%	3,9%	
Fevereiro	42,7%	5,8%	9,8%	1,4%	0,7%	1,9%	4,2%	1,8%	1,8%	0,9%	
Março	37,8%	11,3%	11,7%	1,3%	1,5%	2,5%	6,4%	1,6%	0,9%	2,4%	
Abril	35,4%	16,7%	19,5%	2,7%	2,3%	2,7%	0,9%	2,2%	5,3%	2,8%	
Mai	40,9%	3,1%	14,3%	3,3%	0,2%	0,6%	3,1%	1,6%	1,0%	3,5%	
Junho	44,1%	4,1%	10,2%	3,8%	0,1%	1,7%	2,0%	6,9%	3,6%	4,3%	
Julho	42,2%	2,3%	4,3%	3,2%	1,5%	5,7%	2,8%	4,1%	1,6%	2,9%	
Agosto	37,9%	8,5%	2,8%	4,5%	3,2%	1,5%	2,1%	2,1%	5,5%	0,7%	
Setembro	41,2%	9,4%	2,6%	5,0%	4,6%	7,7%	5,8%	4,4%	3,8%	1,3%	
Outubro	35,6%	2,6%	5,2%	6,1%	3,5%	9,0%	4,1%	7,4%	0,4%	3,6%	
Novembro	34,1%	0,8%	1,5%	3,7%	6,2%	11,3%	3,4%	2,8%	1,4%	2,2%	
Dezembro	29,1%	0,2%	4,5%	1,5%	0,5%	0,6%	1,7%	1,3%	3,2%	1,8%	
Média	38,3%	7,2%	7,3%	3,3%	2,1%	3,9%	3,6%	3,3%	2,4%	2,5%	
			3,7%	(de julho a outubro de 1991)							

A fórmula para o cálculo do preço do alumínio primário foi estabelecida em junho de 1991 e deveria deixar de ser utilizada em outubro deste mesmo ano. Porém, pode-se observar que nos meses posteriores a outubro os preços permaneceram muito próximos do preço de referência que deveria ser cobrado de acordo com a fórmula estabelecida. Se os desvios em relação aos preços, a partir de 1992, quando em tese a fórmula já não poderia mais ser utilizada, continuaram tão baixos quanto no período em que a fórmula estava em vigor (julho a outubro de 1991), tem-se um indício de que seu uso não foi abandonado a partir de outubro de 1991. Para a maior parte dos anos posteriores à 1991 as diferenças absolutas são ainda menores do que no período em que a fórmula de cálculo vigorava.

Este mesmo tipo de análise foi feita comparando os preços de cada firma individualmente com os preços calculados pela fórmula, para o período de novembro de 1994 a janeiro de 1999. Obteve-se os seguintes resultados:

Quadro 8: Diferença Absoluta entre os Preços no Mercado Nacional e o Preço Calculado pela Fórmula

	Alcoa	CBA	Alcan	Billiton	Valesul
Média	3,2%	4,4%	21,8%	4,1%	4,8%

A partir dos resultados acima observa-se que tirando a Alcan, os preços praticados pelas demais firmas é bem próximo dos preços calculados a partir da fórmula baseada na cotação na LME (3 meses). A Alcan produz apenas para consumo próprio, ofertando apenas uma quantidade muito pequena destinada ao cumprimento do contrato com um cliente específico.

É oportuno tecer alguns comentários adicionais sobre a presença da empresa Alcan dentre as representadas. Os representantes legais da Alcan afirmam, às fls. 356 do processo, que

“a Alcan não é uma operadora nesse mercado, razão pela qual nem mesmo em tese poderia praticar os atos de que está sendo acusada.”

Essa afirmação fundamenta-se no fato de que a Alcan normalmente destina a quase totalidade de sua oferta para consumo próprio. No entanto, essa argumentação não é suficiente para excluir a empresa da conduta em análise. Como já afirmado no Parecer SEAE nº 064/99, a Alcan é um possível fornecedor nesse mercado, pois seria capaz de ofertar alumínio primário no Brasil num prazo inferior a um ano sem incorrer em custos significativos. Portanto, qualquer tentativa de fixação de preços superiores aos níveis competitivos poderia atrair essa empresa para participar do mercado. Sendo assim, como demonstra-se nesse parecer, a manutenção do acordo firmado em 1991, a Alcan necessariamente deve ter feito parte, ainda que com menor grau de destaque, da troca de comunicação realizada entre as empresas.

Além de verificar as diferenças em relação aos preços de referência (fórmula), foram calculados os coeficientes de correlação entre as distintas séries de preços, afim de verificar se as variações destes preços ao longo do tempo possuem comportamento semelhante. Os resultados estão no quadro abaixo:

Quadro 9: Correlações

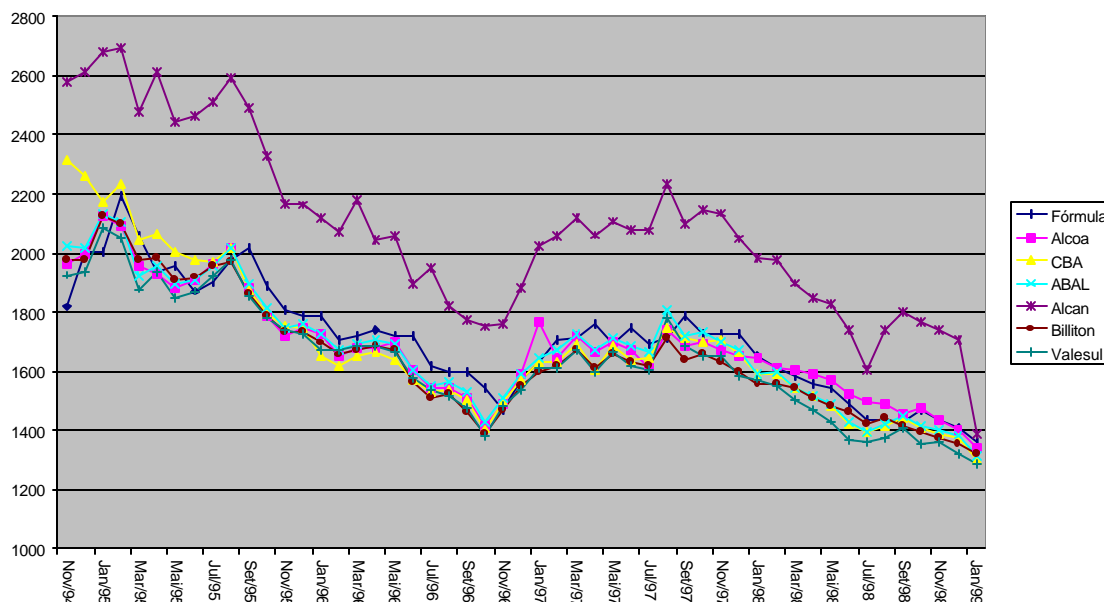
CORRELAÇÕES							
	FÓRMULA	ALCOA	CBA	ABAL	ALCAN	BILLITON	VALESUL
FÓRMULA	1,000	0,941	0,880	0,944	0,946	0,948	0,945
ALCOA	0,941	1,000	0,939	0,978	0,972	0,987	0,974
CBA	0,880	0,939	1,000	0,965	0,966	0,958	0,943
ABAL	0,944	0,978	0,965	1,000	0,984	0,988	0,994
ALCAN	0,946	0,972	0,966	0,984	1,000	0,978	0,980
BILLITON	0,948	0,987	0,958	0,988	0,978	1,000	0,987
VALESUL	0,945	0,974	0,943	0,994	0,980	0,987	1,000

Verifica-se que os coeficientes de correlação apresentam valores bastante elevados (o valor máximo é 1), e todos estatisticamente significativos a 1% de significância, tanto para as correlações entre os preços calculadas a partir da fórmula com os preços de cada uma das empresas, como para as correlações entre os preços das empresas. Observa-se que apesar do preço da Alcan estar em um nível mais elevado seu comportamento ao longo do tempo é bem semelhante ao dos demais. Este resultado já era esperado uma vez que, de acordo com as representadas, os preços variam de acordo com a cotação na LME, que, por sua vez, constitui a base para o cálculo da fórmula para definição do preço. Porém, na fórmula, o preço utilizado é o preço do mês anterior da cotação no modalidade 3 meses e não o atual. Por esta razão poder-se-ia esperar que as correlações entre o preço de referência e o das empresas não fossem tão elevadas.

No gráfico a seguir são apresentadas as séries de preços de cada empresa no mercado nacional, a cotação na LME (3 meses) e o preço calculado a partir da fórmula.

Gráfico 1: Preços de Alumínio

Preços Médios Mensais de Alumínio Primário (US\$/ton)



Outro indício importante a ser considerado diz respeito à ausência de guerras de preços entre as empresas do setor. Isto pode ser visto pela pequena diferença em todo o período analisado entre os preços cobrados pelas empresas e o definido pela fórmula. Uma análise mais profunda deste fato é apresentada a seguir.

O equilíbrio final de um mercado é uma função das crenças dos agentes, ou seja, o que cada um acredita que vá ser a reação dos demais. Como cada agente pode imaginar um número ilimitado de reações dos demais, pode-se afirmar que as crenças são infinitas. Ora, se as crenças são infinitas e o equilíbrio é função das crenças, conclui-se que a probabilidade de equilíbrio do mercado com preços iguais aos da fórmula tende a zero, sem coordenação e sem sinalização de mercado via guerra de preços. Trata-se de apenas uma dentre infinitas possibilidades. Nessa condições (ausência de coordenação ou de guerras de preços), a manutenção do equilíbrio de longo prazo seria ainda mais difícil pela ocorrência de choques de oferta ao longo do período, como por exemplo, variações nos custos de produção.

Caso tivesse sido registrada nesse período alguma guerra de preços, pressupõe-se que a diferença entre os preços em Londres e os preços domésticos ao menos se aproximasse de zero, à medida em que as empresas fossem reduzindo o ganho adicional por vender no Brasil. Entretanto, como mostrado pela SEAE em seu Parecer anterior e nas tabelas acima, não foi registrada nenhuma guerra de preços entre as empresas desde a formalização do acordo entre elas, em julho de 1991, com os preços sempre próximos ao definido pela fórmula.

Scherer e Ross¹ trazem esclarecimentos adicionais à respeito do funcionamento de mercados oligopolizados:

¹ SCHERER, F.; ROSS, David. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1990. p. 248 (tradução livre). Esses esclarecimentos foram incorporados à jurisprudência nacional antitruste por meio do já citado voto do conselheiro Ruy Santacruz.

“O problema principal para as firmas que tentam tirar proveito de uma estrutura de mercado oligopolizada é criar e manter um sistema de comunicações que permita a coordenação das condutas em prol de seus interesses comuns. Os conflitos que inevitavelmente surjam devem ser resolvidos sem o recurso da guerra de preços. Ajustes às mudanças nas condições de custo e de demanda devem ser feitos de forma a deixar claro o consenso unânime e minimizar o risco de que as ações tomadas em busca dos interesses do grupo sejam interpretadas como uma deserção ao estilo do Dilema do Prisioneiro ou uma agressão em proveito próprio”.

A guerra de preços funciona como um mecanismo de comunicação entre as empresas. Trata-se de uma forma de sinalização, dentro dos limites da lei antitruste, de que uma forte concorrência entre os ofertantes reduz os lucros da indústria. Em mercados oligopolizados em que os participantes não se comunicam, a guerra ocorre quando alguma empresa decide testar o comportamento de seus rivais com uma redução de preços. Se as demais empresas aderirem aos descontos, pode-se dar início a uma série de descontos sucessivos desencadeando a guerra de preços. Ou ainda, o mercado pode encontrar um novo ponto de equilíbrio, com preços menores, maiores quantidades ofertadas e talvez uma nova configuração de participações de mercado. Entretanto, na conduta em análise, as empresas nunca testaram a reação de seus rivais, pois não houve guerra de preços.

A coordenação entre as empresas foi, desde 1991, grandemente facilitada devido à existência de uma regra prática de formação de preços, baseada nas cotações da bolsa de metais de Londres. Este mecanismo é previsto por Scherer e Ross²:

“Outro meio de manter a disciplina da indústria quando os preços são fixados ou alterados é o uso de regras práticas. Estas tipicamente envolvem uma variante do princípio da determinação do preço pelo custo total ou pelo custo total adicionado de algum montante, nos quais uma margem de lucros “normal” ou desejada ou ainda um percentual de retorno sobre o capital investido é adicionada aos custos unitários estimados para calcular o preço do produto.”

A regra prática utilizada na conduta em tela foi estabelecida em julho de 1991, quando houve um acordo setorial para estabelecimento nos preços do alumínio. Definida a fórmula, a existência de mínima comunicação entre as empresas já é suficiente para garantir a coordenação do mercado. Basta que as empresas informem umas às outras que decidem pela manutenção do acordo firmado. Não é necessário discutir condições de mercado, níveis de custos ou outros temas complexos que seriam necessários para a determinação conjunta de um preço comum quando não existem fórmulas.

Dessa forma, não é possível identificar racionalidade econômica no comportamento das empresas sem que tenha havido comunicações explícitas entre elas, mesmo que tenham sido sutis trocas de informações destinadas a assegurar a continuidade da utilização da fórmula de prêmios preestabelecidos.

² SCHERER, F.; ROSS, David. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1990. p. 261 (tradução livre).

O fato de os preços terem comportamentos semelhantes e serem bem próximos, e a ausência de guerras de preços, em um mercado com produtos homogêneos, pode ser reflexo de três estruturas de mercado distintas: concorrência perfeita, liderança de preços e cartel. O objetivo nas seções subseqüentes deste parecer é demonstrar que apenas o cartel é uma opção factível para a identificação desta estrutura de mercado. Será discutida também a impossibilidade de outras estruturas de mercado de oligopólio serem passíveis de representar este mercado.

IV. DO MERCADO RELEVANTE

IV.1. Dimensão Produto

A denúncia apresentada refere-se à fixação, em comum acordo, de preços do alumínio primário. Portanto, a dimensão do produto do mercado relevante é constituída pelo metal alumínio primário. Embora em algumas aplicações industriais e comerciais seja possível a substituição do alumínio por outros materiais, considera-se que as características físico-químicas deste metal sejam suficientemente particulares a ponto de tornar baixa a possibilidade de substituição por outros produtos pelos consumidores, em geral.

IV.2. Dimensão Geográfica

Como a denúncia apresentada pela AFEAL refere-se às vendas no mercado nacional de alumínio primário, esta será a dimensão geográfica adotada para a análise deste caso. Uma discussão mais aprofundada acerca das razões, sob o ponto de vista antitruste, que levariam a dimensão geográfica deste mercado a ser nacional, e não mundial como alegam alguns dos Representados em suas defesas, será apresentada na seção VI.1.

IV.2.1 – Comentários sobre Importações e Exportações

Antes de tratar das importações como possível fator dificultador da formação do cartel, será feita uma análise da importância do comércio exterior, importações e exportações, para definir o mercado relevante geográfico deste produto como sendo nacional.

No entendimento da SEAE a dimensão geográfica do mercado relevante é nacional. Já para os representantes legais da empresa CBA, às fls. 465 do processo, o mercado é mundial, pois

“o baixo nível de importações significa simplesmente que o país é auto-suficiente na produção de alumínio e que aos preços internacionais (competitivos) a demanda nacional é plenamente satisfeita e o excedente do produto exportado”

e ainda,

“desde 1998 as exportações não caem abaixo dos 53% da produção interna, demonstrando que a dimensão do mercado é mundial”.

Vê-se então, que a divergência reside na seguinte questão: como interpretar a dimensão geográfica de um mercado relevante em que as importações são quase inexistentes e um

considerável volume da produção é exportado? O voto do conselheiro Antônio Fonseca no Ato de Concentração nº 53/95, de 2 de julho de 1997, parece trazer elementos para auxiliar o esclarecimento dessa questão:

“Considerando as vantagens comparativas da produção nacional e o reduzido grau de penetração do produto importado, delimito o mercado relevante como nacional”.

As duas considerações citadas no voto encontram-se presentes na conduta em tela: vantagens comparativas da produção nacional e o reduzido grau de importação do produto importado. De fato. Como o Brasil possui importantes reservas de bauxita, que é a matéria-prima para a produção de alumínio primário, o país possui fortes vantagens comparativas. Além disso, o índice de penetração das importações de alumínio primário e ligas atingiu o máximo de 3,116% no ano de 1995³. Portanto, a dimensão geográfica mais adequada à conduta em análise é o mercado nacional.

Do ponto de vista do consumidor brasileiro, o baixo nível de importações é um dado muito mais significativo do que o elevado volume de exportações. Além disso, a possibilidade de importar é baixa, devido à diferença de preço. Assim, para o consumidor brasileiro, as escolhas para fornecimento (hoje e futuro) de alumínio resumem-se às empresas localizadas no território nacional.

Em parte, este fato pode ser explicado pelas informações trazidas pelos representantes legais da Billiton, às fls. 562-3 do processo:

“Os consumidores potencialmente interessados na importação de alumínio primário são os transformadores não-integrados (aqueles que não são subsidiárias das empresas produtoras de metal primário Alcoa, Alcan e CBA), que operam com lotes inferiores a 2.000 toneladas; contudo, as importações de alumínio primário em lotes inferiores a 2.000 toneladas, em decorrência, principalmente do preço do frete, não são economicamente viáveis (a BILLITON realiza entregas diárias no mercado doméstico, em volumes muito inferiores a 2.000 toneladas, conforme programação especificada pelo cliente, normalmente na ordem de poucas dezenas de toneladas por mês. Apenas a título ilustrativo, um cliente que consome 500 toneladas por mês já é considerado um grande consumidor para os padrões brasileiros).” (grifos do original)

Conforme a passagem acima, para a grande maioria dos consumidores nacionais de alumínio primário, excetuados os próprios produtores, a importação não é economicamente viável, principalmente em decorrência do preço do frete. Se o preço do frete é um obstáculo quase intransponível para esses consumidores, sua possibilidade de escolha restringe-se aos produtores localizados no território nacional.

Apenas para fins de demonstração do raciocínio, se um suposto monopolista controlasse todas as empresas produtoras de alumínio primário localizadas no Brasil, ele estaria em condições de exercer plenamente o poder de mercado, uma vez que os consumidores brasileiros não poderiam desviar uma parcela significativa da sua demanda para o

³ Parecer SEAE nº 064/99.

alumínio proveniente de outro país em resposta a aumentos de preços. Segundo o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração (Guia)⁴, o conjunto de áreas geográficas que um hipotético monopolista deve controlar para que possa impor um “pequeno porém significativo e não transitório aumento” dos preços determina a dimensão geográfica do mercado relevante.

Portanto, no entendimento da SEAE, observada a jurisprudência produzida pelo CADE e utilizando informações fornecidas por uma das representadas, a dimensão geográfica do mercado relevante é, inequivocamente, nacional.

No quadro a seguir são apresentadas as quantidades importadas e exportadas de alumínio primário.

Quadro 10: Importações e Exportações de Alumínio Primário

	Produção nacional primária (1000 toneladas)	Importações de alumínio primário e ligas (1000 toneladas)	Exportações de alumínio primário e ligas (1000 toneladas)	Consumo aparente de alumínio primário e ligas ⁵ (1000 toneladas)
1988	873,50	0,10	514,90	358,70
1989	887,90	2,50	470,30	420,10
1990	930,60	2,60	592,00	341,20
1991	1139,60	2,20	787,60	354,20
1992	1193,30	1,30	817,50	377,10
1993	1172,00	6,50	799,60	378,90
1994	1184,60	7,30	777,80	414,10
1995	1188,10	15,60	703,00	500,70
1996	1197,40	8,60	709,00	497,00
1997	1189,10	5,70	716,20	478,60
1998	1208,00	5,80	692,40	521,40
1999	1249,60	2,10	788,60	463,10
2000	1271,40	2,30	760,00	513,70
2001	1132,00	8,70	587,90	552,80

Fonte: Anuário Estatístico ABAL – 1997 e 2001 e LINCE

Como pode ser visto no quadro acima, o baixo volume de importações realizado, devido à inviabilidade de se importar pequenas quantidades, faz com que as importações não sejam um mecanismo possível de contestação deste mercado, tornando ainda mais provável a formação de um cartel entre os produtores domésticos.

⁴ O Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração consiste numa metodologia sistematizada em etapas para a análise econômica de atos de concentração, de forma a garantir a consistência entre o controle de concentrações e os fundamentos econômicos e a reduzir a variabilidade das análises empreendidas. Foi adotado pela SEAE por meio da Portaria nº 39, de 29 de junho de 1999.

⁵ O consumo aparente é calculado mediante a fórmula $CA=Y+M-X$, onde CA representa o consumo aparente, Y a produção nacional, M as importações e X as exportações.

V. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

V.1. Participações de Mercado

Quadro 11: Participação de mercado 1988-2001

	Alcan	Alcoa	Aluvale	Billiton	CBA
1988	16,64%	36,47%	7,21%	15,49%	24,19%
1989	16,07%	37,51%	7,07%	15,82%	23,53%
1990	15,73%	36,13%	6,98%	17,47%	23,69%
1991	13,35%	32,40%	5,99%	24,27%	23,99%
1992	11,91%	32,43%	5,90%	24,43%	25,34%
1993	9,33%	33,74%	5,62%	24,93%	26,37%
1994	8,61%	33,87%	5,94%	25,08%	26,49%
1995	9,43%	33,62%	5,97%	24,94%	26,03%
1996	10,89%	33,04%	5,85%	24,57%	25,65%
1997	10,96%	32,86%	5,95%	24,26%	25,97%
1998	11,87%	32,60%	5,97%	23,97%	25,60%
1999	11,53%	32,53%	5,65%	23,96%	26,33%
2000	11,85%	32,27%	5,60%	23,68%	26,61%
2001	11,55%	30,59%	5,47%	23,48%	28,90%

Os dados da tabela acima foram calculados com base na produção de cada empresa. Um indício da baixa rivalidade é a pequena variação da participação de mercado das empresas, o que se verifica no mercado brasileiro de alumínio primário. Além disso, observa-se, no Quadro 11, que as participações de mercado das empresas foram pouco alteradas ao longo do período de 1988 a 2001.

Esta Secretaria reconhece que esta medida de participação de mercado calculada a partir da produção de cada empresa no país pode não refletir a participação de cada empresa nas vendas internas. Porém, como a preocupação no presente parecer diz respeito à possibilidade de exercício de poder coordenado, e não o exercício unilateral deste poder, o que importa é a participação das empresas em conjunto neste mercado. Como as importações representam cerca de 1% a 2% do consumo aparente⁶, o restante da demanda é atendido pelos produtores nacionais, que são os Representados. Ou seja, em conjunto estas empresas detêm cerca de 98% de participação no mercado nacional de alumínio primário. No quadro abaixo são apresentadas as participações das empresas nacionais em conjunto e das importações para os anos de 1988 a 2001.

⁶ Isto pode ser visto pelo Quadro 11 deste parecer, em que são reportados os dados de importações e consumo aparente.

Quadro 12: Participação conjunta no mercado (1988-2001)

	Representados	Importações
1988	100%	0%
1989	99%	1%
1990	99%	1%
1991	99%	1%
1992	100%	0%
1993	98%	2%
1994	98%	2%
1995	97%	3%
1996	98%	2%
1997	99%	1%
1998	99%	1%
1999	100%	0%
2000	100%	0%
2001	98%	2%

Com isso, conclui-se que há possibilidade de exercício de poder coordenado por parte dos Representados.

Outro fator a ser considerado diz respeito ao equilíbrio entre as quantidades produzidas de três das cinco empresas analisadas (Alcoa, Billiton e CBA). Como a capacidade ociosa na indústria de alumínio primário é muito pequena, as empresas produzem próximo às suas capacidades. Com isso, participações de mercado calculadas a partir da produção ou da capacidade instalada seriam bem semelhantes. Olhando as participações destas empresas na produção nacional pode-se identificar a relação de forças entre elas. Como três delas possuem participações semelhantes pode-se concluir que não é factível que haja uma empresa líder neste mercado. Isto faz com que seja descartada a hipótese de estruturas de mercado que envolvam firmas líderes, como liderança em preços e estruturas do tipo Stackelberg.

VI. PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DO PODER DE MERCADO

VI.1. Entrada

Para a análise das condições de entrada em um mercado deve-se verificar se a entrada é fácil, isto é, se ela é tempestiva, provável e suficiente. Para que a entrada seja tempestiva, ela tem que ser possível de ocorrer em um prazo menor do que dois anos. Para que a entrada seja provável é necessário que ela seja lucrativa e viável. Para ser lucrativa, a entrada tem que, em pelo menos dois anos, retornar o investimento aplicado levando em consideração os custos de oportunidades deste investimento (lucro econômico, não contábil), gerando um lucro maior ou igual a zero. Para ser viável, alguma possibilidade de venda tem que ser observada e se esta tem que ser superior à

escala mínima viável (EMV)⁷. Assim, há que analisar se há demanda para as entrantes, mesmo em potencial, e se as empresas incumbentes não podem atender a esta demanda. Depois, comparar com a EMV, para saber se a entrada é provável. Por fim, para a entrada ser suficiente, primeiro tem que ser provável, depois tem que responder a seguinte questão: a entrada de novas firmas, dado que é provável que ocorra, será suficiente para fazer abaixar os preços deste mercado.

No caso prático deste parecer, um dos fatores que tornam a entrada tempestiva diz respeito ao acesso aos insumos. Neste caso específico o acesso é restrito uma vez que os fabricantes de alumínio primário atuam indireta ou diretamente nos mercados de bauxita e alumina. Com isso, pode-se considerar que a entrada não é rápida, isto é, tempestiva (pelo contrário, é quase impossível). Quanto a lucratividade, a escala mínima viável (ou eficiente) é bastante elevada, uma vez que este mercado enfrenta grandes economias de escala. Este ponto corrobora o fato da entrada não ser provável.

Quanto à análise de viabilidade da entrada, deve-se considerar a possibilidades de vendas para empresas entrantes. Isto pode ser visto analisando o ritmo de crescimento do mercado e se ele pode ser suprido pelas empresas já estabelecidas. O quadro a seguir apresenta a evolução do consumo doméstico de alumínio primário:

Quadro 13: Consumo doméstico de Alumínio Primário

Ano	Consumo (1000 t)	Crescimento (%)
1992	326,4	
1993	389,2	19,2%
1994	466,4	19,8%
1995	503,1	7,9%
1996	547,2	8,8%
1997	645,7	18,0%
1998	704,1	9,0%
1999	658,1	-6,5%
2000	665,4	1,1%
2001	738,1	10,9%

Fonte: Anuário Estatístico ABAL 2001

Pela análise do quadro acima percebe-se que este setor é caracterizado por uma grande variação da quantidade consumida a cada ano. As exceções são os anos de 1999 em que o consumo se retraiu, e 2000 em que o crescimento foi muito pequeno. Assim, nota-se que a demanda é crescente e grande. Desta forma, pelo lado da demanda, parece ser viável.

No entanto, pelo lado da oferta, a entrada só poderia se dar via exportações para o Brasil e não via física (estabelecimento neste país), devido ao problema do acesso ao insumo, abordado anteriormente, e os aumentos de demanda podem ser supridos, facilmente, pelas empresas já estabelecidas no mercado interno, uma vez que elas são exportadoras, como já foi abordado no item de mercado relevante.

⁷ Escala esta (quantidade) que retorna o investimento em prazo menor que dois anos gerando lucro econômico igual ou maior do que zero.

Para corroborar esta afirmativa e a de que a EMV é elevada (mencionada na lucratividade), observe no quadro a seguir a capacidade de suprimento do mercado interno em cada um destes anos. O quadro inclui a produção das empresas estabelecidas no país, a sucata recuperada e as importações.

Quadro 14: Suprimento de Alumínio Primário no Mercado Nacional (1000t)

Ano	Produção Primária	Sucata Recuperada	Importações	Total
1992	1193,3	67,1	19,7	1280,1
1993	1172,0	76,8	32,6	1281,4
1994	1184,6	91,0	55,0	1330,6
1995	1188,1	116,7	93,9	1398,7
1996	1197,4	145,6	83,7	1426,7
1997	1189,1	163,3	134,1	1486,5
1998	1208,0	180,1	156,8	1544,9
1999	1249,6	186,4	131,1	1567,1
2000	1271,4	229,2	100,6	1601,2
2001	1132,0	257,2	118,2	1507,4

Fonte: Anuário Estatístico ABAL 2001

Desta forma, observa-se que a capacidade de suprir o mercado interno é bastante elevada se comparada ao consumo doméstico. A diferença entre o suprimento e o consumo é exportada. Como as vendas no mercado interno são mais rentáveis do que as exportações, todo aumento na demanda que ocorrer poderá ser prontamente atendido pelas empresas domésticas, através do desvio de suas vendas do mercado externo para o interno. Isto faz com que a entrada neste mercado não seja provável de ocorrer (nem via exportação para o Brasil, nem estabelecendo no Brasil). Em não sendo provável, não há necessidade de se analisar a suficiência. Consequentemente, a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte dos Representados, no quesito entrada, parece ser alta.

Assim sendo, neste ponto já pode ser descartada outra das estruturas de mercado consideradas na literatura de microeconomia: a de concorrência perfeita. Esta estrutura é caracterizada basicamente pela existência de grande número de compradores e vendedores (de modo que nenhum tenha poder para influenciar o preços individualmente), produto homogêneo, livre entrada e saída de firmas e informação perfeita. Como pode ser observado nas seções acima do parecer, duas das características listadas não são observadas. Há um reduzido número de firmas atuando neste mercado, cada uma com uma parcela significativa deste. Há, ainda, elevadas barreiras à entrada o que impossibilita a livre entrada e saída de firmas. Além disso em concorrência perfeita as empresas deveriam estar cobrando preços inferiores (prêmio por vender no mercado interno próximo a zero) aos que vigoram atualmente. Com isso, conclui-se que a estrutura deste mercado não pode ser a de concorrência perfeita.

VI.2. Produtos Substitutos

Não há, como já exposto nos itens IV.1 (mercado relevante, dimensão produto) e VI.1 acima.

VI.3. Outros fatores que favorecem a formação do Cartel

No mercado relevante em análise, podem ser identificadas características estruturais que favorecem a formação de cartéis. Carlton e Perloff⁸ listam três fatores como necessários para o estabelecimento de um cartel, quais sejam: a possibilidade de elevar os preços, uma baixa expectativa de punição severa e baixos custos de organização. A seguir, cada um desses fatores é discutido, e avalia-se a presença de cada um deles para o caso em análise.

1) Possibilidade de aumentar o preço (inelasticidade da demanda)

A digressão abaixo resume os conceitos microeconômicos, expostos de forma indireta, nos itens III.1 e VI.2, do presente texto⁹.

Deve ser possível aumentar o preço e mantê-lo alto (resultando em maiores lucros para os membros do cartel), quanto menor for a elasticidade da curva de demanda-preço do produto em questão. Essa inelasticidade será maior quanto menor for o grau de substitutibilidade dos bens substitutos mais próximos ou se houver um produto substituto com alto grau de substitutibilidade¹⁰. A existência de muitos bens substitutos diminui o poder do cartel na medida em que torna mais abrangente o mercado relevante, passando a ser preciso que mais firmas participem do cartel. Por outro lado, uma menor possibilidade de entrada de novas firmas no mercado (ou seja, uma menor elasticidade de longo-prazo da demanda) enseja uma maior capacidade de se formar um cartel.

No mercado em análise, essa possibilidade concretiza-se em função do baixo grau de substitutibilidade do alumínio primário e da existência de elevadas barreiras à entrada, principalmente em função das elevadas escalas mínimas viáveis para a produção.

2) Baixa expectativa de punição severa

A expectativa de não ser descoberto e de não ser severamente punido favorece a formação de cartéis. Antes de se tornarem ilegais nos EUA, cartéis eram explicitamente mais comuns. Nas épocas em que o Departamento de Justiça dos EUA era menos severo na aplicação das leis antitruste, foi mais comum a ocorrência de combinação de preços. A experiência britânica mostra que, como tal prática não era considerada ilegal à época, 19% das associações (243 das 1300) tentaram fixar preços entre 1953 e 1956.

Não obstante o grande esforço do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, no Brasil não existe tradição de aplicação de sanções para esse tipo de conduta. Somente a partir de 1994, por intermédio da Lei n.º 8.884, é que se instituiu no país uma legislação mais abrangente sobre o tema. Ademais a este ponto, até 1991 existia o CIP, Conselho Interministerial de Preços, o qual fixava os preços de serviços produtos da economia brasileira.

⁸ CARLTON, Dennis & PERLOFF, Jeffrey. *Modern Industrial Organization*. New York, Harper Collins, 1994. cap. 6.

⁹ Apesar de já ditos, optou-se por expor a idéia básica microeconômica, para enfatizar os três fatores mencionados pelos autores como facilitadores de cartel.

¹⁰ Ver em Schmidt, C., texto para discussão SEAE n.º 6, “ Como a relação entre as elasticidades cruzada e renda sobre a elasticidade preço da demanda pode auxiliar as análises antitruste na definição do mercado relevante e da possibilidade do exercício do poder de mercado”.

3) Baixos custos de organização

Os custos de organizar a formação de um cartel, caso sejam muito altos, tornam-se um impedimento à sua concretização. A complexidade das negociações eleva esses custos e pode ser reduzida devido à presença de quatro características no mercado relevante, quais sejam:

- Poucas firmas envolvidas no cartel

Quanto menos firmas fizerem parte do cartel, mais fácil elas se coordenam. No caso de haver muitas firmas, é possível que apenas as maiores estabeleçam um acordo de preços (as chamadas firmas dominantes) sem a participação das menores, mas que não parece ser este o caso, pois todas são parecidas nos tamanhos e na importância. Outro fator importante é a existência de custos de transação relacionados à negociação. Quanto maior for o número de firmas, mais custoso é para elas se organizarem.

O processo administrativo em análise tem apenas cinco representadas: Alcan Alumínio do Brasil Ltda; Alcoa Alumínio S/A; ALUVALE - Vale do Rio Doce Alumínio; Billiton Metais S/A; e CBA - Companhia Brasileira de Alumínio. Portanto, trata-se de um número suficientemente baixo para atender às duas considerações acima.

- Alta concentração da oferta no mercado relevante

Se poucas firmas forem responsáveis pela maior parte das vendas em um mercado, elas podem combinar, entre si, uma elevação de preços sem a participação das demais. Grandes firmas podem agir como se formassem um cartel mesmo que não formalizem tal acordo; nesse caso, as empresas participantes desse oligopólio formam uma colusão tácita e uma empresa age levando em consideração o comportamento das rivais.

Como mostrado em seções anteriores, a dimensão geográfica do mercado relevante é nacional, e nesse mercado apenas cinco empresas – as cinco representadas neste Processo Administrativo – detêm quase 100% da oferta: Alcan Alumínio do Brasil Ltda; Alcoa Alumínio S/A; ALUVALE - Vale do Rio Doce Alumínio; Billiton Metais S/A; e CBA - Companhia Brasileira de Alumínio.

- Relativa homogeneidade do produto

Quanto mais parecidas as qualidades (ou propriedades) de um produto vendido em um mercado, maior a possibilidade de se formar um cartel. Isso ocorre porque qualquer variação no grau de homogeneidade do produto torna necessária uma alteração nos preços relativos praticados pelos vários membros do acordo, o que implica a necessidade de haver uma renegociação (mais complexa) entre seus componentes. Além do que, em mercados em que se tem competição por diferenciação, um participante do acordo encontra formas de descumpri-lo mesmo que mantendo o preço estável; basta, para tal, que eleve a qualidade do bem que produz e, assim, consiga vender mais. Portanto, uma maior semelhança entre os produtos facilita a conduta acertada.

O alumínio primário é um produto altamente homogêneo. O alumínio negociado por todas as empresas possui 99,7% de pureza, e a única possibilidade de diferenciação é na

sua forma de apresentação (estado líquido, barras e lingotes), que geralmente é regulada por normas técnicas padronizadas adotadas pelas indústrias.

- Existência de entidades representativas

A existência de associações que congregam ofertantes rivais reduz os custos de se reunir e coordenar as ações dos seus membros, o que facilita a formação de um cartel, como já exposto. Reuniões regulares permitem acordos de fixação de preços e essas associações são o mecanismo pelo qual grandes grupos coordenam suas atitudes. A experiência norte-americana mostra a importância da presença de entidades representativas no funcionamento de acordos anti-concorrenciais, principalmente quando é grande o número de firmas participantes.

A ABAL – Associação Brasileira de Alumínio congrega 100% dos produtores de alumínio primário no Brasil. Participam também da entidade empresas transformadoras de alumínio, entretanto há uma clara predominância das empresas produtoras na direção da associação: 14 dos 26 diretores (inclusive o presidente) e 18 dos 29 coordenadores e secretários de comissões são de empresas produtoras.

Um último fator a ser considerado dentro deste tópico diz respeito às sociedades existentes entre os Representados em diversos negócios relacionados à cadeia produtiva de alumínio. Em primeiro lugar cabe ressaltar as participações no capital social da Mineração Rio do Norte (MRN) que é a maior produtora de Bauxita do país, sendo responsável por cerca de 80% da produção nacional deste produto.

Segundo informações prestadas em resposta ao ofício n.º 3712 COBED/COGPI/SEAE/MF de 16 de agosto de 2001, a “MRN é uma sociedade cujos acionistas têm direitos preferenciais sobre sua produção de bauxita. Seus principais acionistas são: CVRD (40%), Alcoa (17,2%), Billiton (14,8%), a Alcan (12%), Votorantim (10%) e Norsk Hydro (5%)”.

Além disso os Representados são sócios em alguns consórcios formados para a produção de alumínio primário no país. As composições acionárias das empresas do setor de alumínio no Brasil, são as seguintes:

Quadro 15: Composição Acionária das Empresas do Setor de Alumínio Primário Nacional

Empresa	Localização	Controladores	Participação(%)
Albrás	Pará	Aluvale/NAAC*	51/49
Alumar	Maranhão	Alcoa/Billiton (Consórcio)	54/46
Alcan	Bahia/MG	Alcan Empreendimentos	99
Valesul	Rio de Janeiro	Aluvale/Billiton (Consórcio)	55/45
CBA	São Paulo	Grupo Votorantim	100

* NAAC - Nippon Amazon Aluminium Co Ltd.

FONTE: BNDES, A Indústria de Alumínio, setembro de 2001.

Pode-se notar pelo quadro acima que a atuação da Billiton se dá sempre através de consórcios com outras empresas do setor, a Alcoa e a Aluvale.

O fato dessas empresas formarem consórcios para atuarem no mercado nacional representa mais um fator facilitador da formação de cartel no mercado interno, reduzindo ainda mais a concorrência entre as empresas do setor.

Portanto, fica demonstrado que estes três fatores adicionais, e seus desdobramentos, tidos como necessários para o estabelecimento de um cartel estão presentes na conduta em análise.

Além disso, após avaliar todos os fatores facilitadores da formação do cartel, e verificar que eles estão presentes neste mercado, deve ser feita uma menção à última estrutura de mercado que falta ser analisada antes de se concluir que a única possibilidade é de que as empresas estão formando um cartel. Deve-se analisar se este mercado não tem uma estrutura semelhante à de oligopólio definida por Cournot. Porém, analisando dinamicamente, a estrutura de Cournot se repetida para infinitos períodos é compatível com a hipótese do cartel¹¹.

Conclui-se, portanto, que a única possibilidade para que as empresas neste mercado estarem cobrando os preços observados é pela existência de um cartel neste mercado, um acordo tácito entre os Representados para que continuassem cobrando os preços definidos pela fórmula fixada em julho de 1991.

VII. CONCLUSÃO

Analisadas as defesas apresentadas pelas empresas e considerando que:

- 1) os preços praticados pelas empresas nos últimos oito anos parecem seguir uma fórmula de prêmio preestabelecida, adotada pelas empresas em julho de 1991, e que por isso, estas, desde a liberação dos preços do alumínio pelo governo (novembro de 1991), não fizeram guerras de preços;
- 2) os consumidores nacionais não podem importar alumínio devido, principalmente, ao preço do frete e à ausência de escala mínima. Além disso, os produtores exportam a capacidade produtiva não consumida internamente. Assim, o mercado relevante é alumínio primário no Brasil;
- 3) tanto a possibilidade quanto a probabilidade do exercício do poder de mercado coordenado parecem ser demasiadamente altas, fazendo com que, no Brasil, as características estruturais favoreçam a formação de cartéis entre as empresas;

esta SEAE entende que a conduta em análise não pode ter sido fruto de decisões racionais tomadas pelos produtores de alumínio de forma independente. Portanto, esta Secretaria reitera as conclusões indicadas no Parecer nº 064/99 e recomenda a punição das representadas no presente processo administrativo nos termos da lei.

¹¹ Supondo um jogo de Cournot repetido infinitamente com as empresas cooperando inicialmente (formando um cartel) é possível que o equilíbrio de Nash perfeito em subjogos seja que elas permaneçam no cartel indefinidamente, sem que nenhuma empresa tenha incentivo para desviar unilateralmente deste equilíbrio.

À apreciação superior.

MARCOS ANDRÉ MATTOS DE LIMA
Técnico

ISABEL RAMOS DE SOUSA
Coordenadora

CRISTIANE ALKMIN JUNQUEIRA SCHMIDT
Coordenadora-Geral

De Acordo.

CLAUDIO MONTEIRO CONSIDERA
Secretário